

**ALIANZA MUNDIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES DE LOS
BOSQUES TROPICALES**



**Participación de comunidades forestales campesinos
e indígenas en Panamá**

(Estudio de Caso)

Nelson De León Kantule

Consultor

Diciembre 2011

Tabla de Contenidos

- 1. Introducción**
- 2. Justificación del estudio de caso**
- 3. Objetivos del estudio**
 - 3.1 Objetivo Especifico
- 4. Información general sobre situación forestales (campesinas e indígenas) en Panamá**
 - 4.1 Actividad Forestal y Producto Bruto Interno (PBI)
 - 4.2 Superficie Forestal en Panamá
 - 4.3 Importancia de actividad forestal en la Población Económicamente Activa (PEA)
 - 4.4 Acceso al crédito y régimen de tenencia
 - 4.5 Actores en el sector Forestal en Panamá
- 5. Estado Actual del Manejo y Ordenamiento Forestal en Panamá**
 - 5.1 Prácticas actuales de la ordenación forestal
 - 5.2 Los principales incentivos para reforestación y manejo de plantaciones de la nueva legislación
 - 5.3 Tendencias de la ordenación forestal
 - 5.4 Temas especiales de interés sobre ordenación forestal
- 6. Participación de comunidades forestales en diálogos con otros procesos relacionados a la elaboración de políticas sobre bosques**
 - 6.1. Características de la participación
- 7. Factores que facilitan y/o obstaculizan la participación de las comunidades forestales**
- 8. Espacios o iniciativas de comunidades forestales existentes entre otros sectores, relacionados a comercio y pobreza**
 - 8.1. Sector Privado, Sector Público, Sociedad Civil

9. Casos Exitosos y fracasos de las comunidades forestales

- **Experiencia del Manejo forestal comunitario de los Indígenas Gunas**
 - a) Actividades forestales realizadas como experiencia
 - b) Capacitación y extensión forestal comunitaria
 - c) Retos

10. Demandas y Aspiraciones de las comunidades Forestales

11. Propuestas para la inclusión de comunidades forestales en la discusión sobre políticas de bosques

12. Conclusiones y Recomendaciones

13. Bibliografía

14. Anexos

Anexo 1: Distribución de la población indígena en Panamá

Anexo 2: Patrones tendencia de Tierras

Anexo 2: Algunas Asociaciones Forestales existentes en Panamá

1. Introducción

El manejo forestal comunitario busca el uso razonable o planificado de los bosques en las regiones de los pueblos indígenas y campesinos. Lo más adecuado y equilibrado el uso de los bosques de estas prácticas de manejo forestal permitiría el bienestar socioeconómico logrando un equilibrio entre las alternativas comerciales que ofrecen los bosques y la conservación.

En Panamá, vimos en una población rural indígena y no indígena, existen altos niveles de pobreza y bajos niveles de educación y de acceso a la atención médica. Aunque no existe un estudio específico que permita conocer en detalle la situación social de las poblaciones relacionadas con los bosques, podemos inferir que son similares a las descritas para las poblaciones rurales del país, por encontrarse implícitas dentro de las mismas.

No existe ningún estudio específico (solo estimaciones) sobre la demanda de mano de obra de las actividades forestales y sobre el impacto económico que tienen estas actividades en la población rural.

En Panamá las tierras indígenas están bien definidas y legalmente establecidas, por lo que cualquier concesión o permiso de aprovechamiento forestal en estas áreas debe contar con la aprobación de las autoridades indígenas.

2. Justificación del Estudio de caso

El estudio trata de conocer de cerca, cómo se está llevando la participación de los actores principales en la toma de decisiones en las actividades forestales a nivel nacional en Panamá.

Si en verdad hay consulta con los campesinos e indígenas a nivel nacional en cuando en las actividades forestales.

Aunque no hay muchos datos sobre la actividad forestal a nivel nacional, no hace mucho esta actividad forestal se está tomando en auge durante estos últimos años a nivel nacional.

3. Objetivo del Estudio

Describir la situación actual de grupos organizados en actividades forestales en Panamá y estudiar a fondo si hay participación o no en Panamá.

3.1. Objetivo Específico

Identificar el estado actual de las organizaciones campesinas e indígenas Forestales, su participación e incidencia en la vida nacional.

4. Información general sobre situación forestales en Panamá

Panamá dispone de más de 1.1 millones de hectáreas de tierras de aptitud preferentemente forestal que actualmente carecen de este tipo de cobertura. Esto equivale a más del 20% de la superficie con vocación forestal, que podría ser objeto de proyectos de restauración mediante la reforestación con fines comerciales y de conservación.¹

En 1986 el país inició gestiones encaminadas a establecer una administración forestal que permitiera la ordenación y conservación de los bosques naturales. Esta iniciativa se desarrolló en el marco del Programa de Acción Forestal de la FAO y permitió la elaboración de una estrategia nacional denominada Plan de Acción Forestal de Panamá, que no dio los resultados esperados, pero marcó el inicio de un proceso de fortalecimiento jurídico-institucional, que ha derivado en un incremento en la capacidad jerárquica de la institución responsable de la gestión forestal del país.

¹ Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal sostenible. Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Panamá, junio 2008.

El aprovechamiento de los bosques panameños se ha realizado mediante concesiones forestales. Entre 1991 y 2000 se otorgaron 28 concesiones forestales sobre una superficie de 67.150 hectáreas, 17 permisos en fincas privadas sobre una superficie de 3.389 hectáreas y 66 permisos comunitarios sobre una superficie aproximada de 15.069 hectáreas.

Todas las concesiones forestales se otorgaron al amparo de la Ley Forestal de 1966, actualmente derogada por la nueva ley forestal aprobada en 1994.

Debido al escaso interés del sector privado por la reforestación, y considerando el gran potencial de tierras para este fin en el país, en 1992 se aprobó la Ley de Incentivos a la Reforestación, lo que ha permitido que entre 1992 a 2000 se hayan repoblado 31.000 hectáreas de nuevos bosques.

4.1 Actividad Forestal y Producto Bruto Interno (PBI)

No hay ningún estudio económico específico sobre la contribución de los bosques y la producción forestal a la economía nacional que nos pueda brindar una cifra confiable de la participación en el PIB nacional.

El Producto Interno Bruto se concentra en las áreas financieras, comerciales y de transporte; las cuales, contribuyen en más del 75% del PIB. Según el Estudio “La Industria Forestal en Panamá: Consideraciones para su Reconversión” (OIMT/ANAM, 1999),² el sector agropecuario, en el cual se incluye la silvicultura, contribuye apenas con un 7% del PIB, siendo que la silvicultura nunca ha tenido un aporte mayor que 0.5% al PIB agropecuario.

La contribución del sector forestal al PIB de Panamá es inferior al 1%⁴. La única fuente de abastecimiento de madera rolliza para el mercado nacional son los cada vez reducidos permisos comunitarios de las comarcas indígenas y los permisos de subsistencia en fincas privadas.

² Estado de la información forestal en Panamá. ANAM

Aunque la participación del subsector forestal en el PIB es aparentemente baja esta es importante puesto que las actividades forestales se desarrollan en las áreas rurales. Sin embargo, una participación tan baja da como resultado que se le preste poca prioridad a los recursos forestales en las políticas nacionales.

Con una estimación más rigurosa, incluyendo además de la madera otros bienes y servicios del bosque, la participación del subsector forestal podría fácilmente llegar al 2% o más del PIB nacional, esto sería muy conveniente en el fortalecimiento y orientación de las políticas del gobierno hacia el subsector.

4.2. Situación de organizaciones y comunidades forestales en Panamá

Extracción incontrolada de los recursos forestales. Paralelamente, este proceso está siendo aprovechado por empresas madereras para explotar la riqueza forestal de Darién desordenadamente y sin control, sin tener en cuenta requisito medioambiental alguno, con el mínimo coste y sin necesidad de adquirir el territorio ni elaborar planes técnicos de explotación.

La mayor parte del valor bruto final de este sector, se queda en las manos de los empresarios de la capital del país y no en la región de Darién, la cual sufre las consecuencias de los daños ecológicos causados por esta actividad, que afecta entre otros, a la pesca artesanal.

Las trochas abiertas por los madereros son utilizadas por los colonos para invadir nuevas tierras.

La población indígena practica las concesiones forestales comunitarias donde algunas veces no son ellos los que aprovechan los recursos forestales, sino que los venden a madereros. Aunque no se han dado nuevas concesiones madereras, algunas han conseguido aumentar su periodo de explotación.

Actualmente en Panamá, bajo el modelo tradicional de explotación de los recursos forestales, las comunidades de la comarca indígena son únicamente espectadores

vendiendo “en pie” los árboles a un costo inferior a su valor real. El maderero extrae la madera (sin las consideraciones propias de las técnicas de planificación forestal), la comercializa directamente con la industria, quedándose con las ganancias de la cadena productiva.

Este modelo favorece la tala ilegal y deja a las comunidades en la misma situación de pobreza y lo que es aún peor, con un bosque altamente intervenido e impactado en su potencial productivo a futuro.³

También muy importante como factor de progreso lento hacia el manejo forestal sostenible es la inexistencia de una institución dedicada a la investigación forestal. Por la Ley ANAM es responsable de los bosques y de su desarrollo sostenible, pero esta responsabilidad aparentemente no fue extendida a la investigación forestal, por lo menos no en la práctica. Para los débiles intentos de investigación forestal en el país.

4.2. Superficie Forestal en Panamá

La superficie total del territorio de la República de Panamá es de 7,551,690 hectáreas, de las cuales en el año de 1992 un total de 3,358,304 hectáreas estaban cubiertas por bosques naturales, representando esta cifra el 44.4% de la superficie total del territorio nacional.

³ Manejo y Comercio Forestal Responsable en Panamá. wwf. 2008.

Cobertura Boscosa de la República de Panamá, año 2000⁴



4.3. Importancia de actividad forestal en la Población Económicamente Activa (PEA)

Población económicamente activa (PEA)

En Centroamérica, existen aproximadamente 13 millones de personas empleadas, las cuales representan un 37% de la población total (tasa bruta de ocupación). Un 36% del total de ocupados en la región son mujeres, lo que equivale a 5 millones. Costa Rica y Panamá presentan cerca de un 40% de los habitantes ocupados, mientras que en Guatemala la población económicamente activa es solamente el 30%. En Nicaragua, El Salvador y Honduras la PEA oscila entre el 37% y el 38% de la población total (véase figura 4). En el caso de Belice, la PEA es de cerca 78 mil personas en el

⁴ Plan Nacional de Desarrollo Forestal: Modelo Forestal sostenible. Anam. Panamá. 2005.

año 2000. De éstas el 70% de los puestos de trabajo son ocupados por hombres y el 30% por mujeres.⁵

4.4 Acceso al crédito y régimen de tenencia

Los créditos de origen estatal que sean otorgados para promover la reforestación y el manejo sostenido de bosques naturales y artificiales, serán considerados créditos de fomento. La Ley también dispone que el Estado incentive a la banca privada para que dedique parte de su cartera al financiamiento de la actividad forestal. (La banca estatal y privada por lo general no otorga créditos para el manejo de bosques naturales por considerarlo como una actividad de alto riesgo). Sólo se han destinado algunos fondos del Banco Central (Banco Nacional de Panamá), para créditos a la reforestación.⁶

4.5. Actores en el sector Forestal en Panamá

La institución ejecutora de la política forestal en Panamá corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM, dependencia del Ministerio del Ambiente.

Entre las principales normas legales vigentes en materia forestal está: la Ley N° 58 de 1999, que crea el Certificado de Incentivo Forestal para Pequeños Productores Agropecuarios; con la Ley N° 24 de 7 de junio de 1995, se establece la legislación de vida silvestre; la Ley N° 41 de 1998, aprueba la Ley General de Ambiente que crea la Autoridad Nacional del Ambiente y El Decreto Ley N° 35 de 1996, regula el uso de las aguas.

Otras leyes y reglamentos importantes son: Ley N° 24 de 1992, que establece incentivos forestales y regula la actividad de reforestación; Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, que reglamenta la Ley N° 24 de 23 de noviembre de 1992; Ley N° 1 de 1994, que reforma la Ley Forestal; Decreto Ejecutivo N° 59 de 2000, que reglamentó el artículo de la Ley General de Ambiente en lo referente a los bosques.

⁵ Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Informe subregional Centroamérica y México. 2005. Marielos Alfaro, con la colaboración de: Marisol Hidalgo

⁶ Estado de la información forestal en Panamá (EUSTORGIO JAÉN, CONSULTOR FAO).

5. Estado Actual del Manejo y Ordenamiento Forestal en Panamá

En Panamá, la ordenación forestal ha estado limitada por la pérdida de los bosques nativos, como consecuencia de la expansión de la frontera agropecuaria.

De acuerdo con la legislación panameña, para el aprovechamiento forestal de los bosques naturales, se requiere de un inventario forestal, un plan de manejo y un estudio de impacto ambiental, documentos que deben ser presentados a la ANAM por el interesado.

Tanto el inventario forestal como el plan de manejo, deben ser elaborados por profesionales de las ciencias forestales. El estudio de impacto ambiental, debe elaborarse por empresas idóneas debidamente inscritas en la institución.

Previamente a la tala y extracción, la empresa debe realizar un inventario de explotación. El concesionario o titular del permiso debe presentar un plan anual de aprovechamiento, evaluado y aprobado por la ANAM.

Ninguna concesión ni permiso se ha autorizado bajo las normas antes descritas y la demanda de madera en el país se ha estado abasteciendo con las concesiones amparadas en el Decreto Ley Forestal de 1966 (derogado), debido a una interpretación legal que especifica que la nueva ley forestal de 1994 no podía aplicarse retroactivamente. Además, el Servicio Forestal desde la aprobación de la ley forestal, ha continuado otorgando permisos especiales y comunitarios.

5.1. Prácticas actuales de la ordenación forestal

La Ley Forestal contiene regulaciones sobre protección y conservación de aguas y suelos dentro de las actividades forestales. También la Ley General de Ambiente establece regulaciones para proteger y conservar dichos recursos.

La Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1994, sobre estudios de impacto ambiental, exige la presentación de estos estudios, con sus respectivas medidas de mitigación, a todo proyecto de desarrollo o actividad humana que afecte sensiblemente a los recursos

naturales y el ambiente, con lo cual se asegura el desarrollo de una actividad más cuidadosa sobre el medio natural.

La Ley General de Ambiente también regula la protección de la vida silvestre y el estudio de impacto ambiental debe contener las respectivas medidas de protección y mitigación.

5.2. Los principales incentivos para reforestación y manejo de plantaciones de la nueva legislación

La legislación panameña contiene incentivos forestales, como: Reconocimiento, por parte del Estado, de la validez de los contratos de arrendamiento de fincas a cualquier título, siempre y cuando se dediquen a actividades de repoblación, manejo y aprovechamiento forestal de conformidad con la Ley Forestal.

- Deducción de los gastos para los efectos del impuesto sobre la renta, del orden del 100% de las inversiones forestales directas e indirectas;
- Exoneración del pago de impuesto de importación y demás tasas, por la introducción al país de todos los insumos necesarios para las actividades de reforestación, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales;
- Otorgamiento de visa de inmigrante en calidad de inversionista, al extranjero que realice una inversión forestal por una suma mínima de 40.000,00 dólares.

La Ley de Incentivos (Ley Nº 58), contempla un aporte no reembolsable por parte del Estado del 80% de los costos de reforestación y mantenimiento hasta el tercer año, para proyectos de reforestación no mayores a cinco hectáreas, previa calificación del carácter de subsistencia del interesado. El problema es que esta ley no cuenta con los fondos para su ejecución.

5.3. Tendencias de la ordenación forestal

Las tendencias de la ordenación forestal están en estrecha vinculación con la gestión forestal concebida por el Estado, y que está muy influenciada por el aporte económico directo de los bosques al desarrollo nacional, reflejado en las cuentas nacionales.

Como resultado de los recientes cambios legales e institucionales, que incluyen la reorganización del sector forestal, se espera que las gestiones para desarrollar una estrategia forestal fructifiquen, lo que permitirá reducir las tasas de degradación de los recursos naturales y fortalecer las gestiones de conservación de importantes ecosistemas forestales.

5.4. Temas especiales de interés sobre ordenación forestal

Con el objeto de consolidar gremialmente al sector privado, desde 1993 la ANAM ha venido promoviendo la conformación de una cámara nacional forestal, iniciativa que no ha tenido una buena acogida. Sin embargo, desde el año 2000 el Servicio Forestal está dando nuevo impulso a esta iniciativa.

Otro aspecto importante que tiene incidencia en el seguimiento y evaluación de la ordenación Forestal sostenible y en el proceso de toma de decisiones, se refiere a la escasez de información confiable y disponible.

Por otro lado, Panamá no cuenta con una institución de investigación forestal, situación que ha limitado notablemente la generación de información técnica para la ordenación o manejo forestal.

La escasa investigación forestal, no ha sido sistematizada ni divulgada.

6. Participación en diálogos y otros procesos relacionados a la elaboración de políticas sobre bosques y políticas complementarias

Política forestal nacional es un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad.

La Autoridad Nacional del ambiente (ANAM), a través de su Estrategia nacional de Biodiversidad reconoce claramente la falta de participación, cuando señala lo siguiente: “También se han identificado la casi total ausencia de participación de las comunidades locales, indígenas, campesinas y afroantillanos, en las labores de administración y protección conjunta de las áreas protegidas...”⁷

6.1. Características de la participación

La implicación de las Sociedad Civil en la Conservación es bastante alta. Esto incluye las ONG nacionales e internacionales que laboran en la conservación como la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), NATURA, y la Fundación Parques Nacionales y Medio Ambiente (PA.NA.MA), que implementan actividades y proyectos con temas de conservación en bosques protegidos.

Sin embargo, la participación es siempre algo insuficiente y desordenada. Sobre todo falta espacios establecidos y claros para que se de forma adecuada. Tampoco hay una participación en actividades relacionadas a la ordenación forestal.

7. Factores que facilitan y/o obstaculizan la participación de los actores

El aprovechamiento de bosques ha sido siempre problemático en Panamá, y no ha llevado un manejo sostenible de los bosques. Un viejo sistema de concesiones forestales fue abandonado en 2002 y reemplazado por un sistema de permisos comunitarios y de subsistencia. Los permisos de subsistencia son limitados a unos pocos árboles mientras permisos comunitarios deben cubrir un máximo de 1000 a 1500 ha durante normalmente 2 años.

En 1993, ANAM ajustó su concepto de manejo forestal y adoptó una política que autoriza a las Comarcas a acceder a permisos de aprovechamiento de la madera. Desde entonces 5 Comarcas obtuvieron 13 permisos de corta para una superficie acumulada de más de 15,000 ha.

⁷ Bosques, Pueblos indígenas y política forestal en Panamá: Una evaluación de la implementación nacional de normas y compromisos internacionales. Trabajo realizado por Marcial Arias.

Sin embargo, ANAM no aprovechó esta oportunidad para introducir la práctica de co-manejo que sería muy indicado in los bosques de las comarcas indígenas.

En el lugar del co-manejo, el aprovechamiento bajo permiso comunitarios está realizado por las compañías madereras bajo formulas no equitativas convenidas con los líderes comunitarios.

Como resultado, esta modalidad de aprovechamiento no deja suficientes ingresos a las comunidades, no promueve la agregación de valor, deprecia los bosques, y no responsabiliza ninguna parte en cuanto a la aplicación de la tecnología del manejo forestal sostenible. No da incentivo ni a las comunidades ni a las empresas madereras para manejar el bosque después de la explotación.

La participación de indígenas en la formulación de las políticas forestales es escasa en Panamá, todo se debe por falta de mecanismos efectivos de participación de parte del estado.

8. Espacios o iniciativas de encuentro y diálogo existentes entre sector privado, sector público y la sociedad civil, relacionados a comercio y pobreza

Sector privado

La participación del sector privado en las actividades forestales, se han planteado que este sector debe conocer la problemática forestal en Panamá, cuales son los principales responsables para resolver estas problemáticas, e identificar las opciones de solución a las mismas y qué instrumentos se deben usar.

La falta de recursos financieros para invertir en el sector forestal ha contribuido en gran medida a limitar la adopción y el uso de tecnología apropiada en la actividad forestal.

En cuanto a tecnología, no se han experimentado cambios, por lo tanto se considera la actividad industrial poco importante para la economía nacional.⁸

9. Casos Exitosos y fracasos de las comunidades forestales

- **Experiencia del Manejo forestal comunitario de los Indígenas Gunas**

El progreso alcanzado hasta el momento, en el manejo forestal entre los indígenas Gunas se puede decir en educación, promoción y organización en las comunidades y centros educativos sobre la actividad forestal productiva sostenible en corregimiento N°1, hasta el momento se han establecido tres áreas de manejo forestal participativo, cada una de 500 hectáreas.

Estas se han establecido en los terrenos pertenecientes a las comunidades Narganá y Akuanusadup y en los terrenos de las comunidades de Tigantiki (Niandup) y Cangandi.

a) Actividades forestales realizadas como experiencia

Podemos mencionar la experiencia de la cooperativa agroforestal Diurdi, que se encuentra ubicada dentro del Área Silvestre Protegida del Corregimiento de Narganá, en la Zona Cultural o de Uso Tradicional de la Tierra.

Esta cooperativa cuenta actualmente con 20 socios residentes de la comunidad Narganá/Akuanusadup; está pendiente la integración de 40 socios adicionales. De las 500 hectáreas donde se está trabajando, se ha designado 125 hectáreas para efectos de desarrollar las actividades de manejo forestal.

El resto de las hectáreas se dedicarán a la conservación. Se logró un acuerdo entre PEMASKY/AEK⁹ y las comunidades Akuanusadup y Narganá, en el cual las

⁸ Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Informe subregional Centroamérica y México. Elaborado por: Marielos Alfaro. con la colaboración de: Marisol Hidalgo. DEPARTAMENTO FORESTAL. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. Roma, 2005

⁹ Proyecto de Estudios para Manejo de las áreas silvestre de Kuna Yala/Asociación de Empleados Kunas

comunidades convenían en apoyar y participar en el proyecto. Ambas comunidades establecieron un comité de apoyo al proyecto.

Se realizaron inventarios forestales en la unidad de la cooperativa con el objeto de conocer el estado general del recurso bosque. Con los datos del inventario, las observaciones de campo y la opinión de los productores, se procedió a elaborar un plan general de manejo forestal con el objeto de ordenar el uso y manejo de los recursos forestales y como instrumento para obtener la autorización del Congreso General Guna y de parte de ANAM¹⁰ para desarrollar actividades de aprovechamiento. Como una actividad estratégica del proyecto está la demarcación física de 100.000 hectáreas del patrimonio forestal que pertenece a la comunidad Narganá.

b) Capacitación y extensión forestal comunitaria

Es importante garantizar la participación activa de las comunidades y/o productores en el proyecto y esta es una tarea ardua y casi diaria.

Un componente clave del plan es los talleres sobre el manejo forestal participativo para los grupos productores, educadores, autoridades gubernamentales y distritales, organizaciones no gubernamentales y todas las personas interesadas de la comunidad de Narganá y Akuanusadup.

Las actividades de organización y promoción del proyecto se extienden a otras comunidades, como las comunidades Niadup, Diguir, Wargandup, Urgandi, Miria Ubigandup, entre otras.

Seminarios específicos se han realizado, como para motivar a las mujeres a participar en el proyecto. Se utilizan diferentes técnicas de capacitación y educación realizando representaciones de títeres a través de niños y muchas mujeres han participado en giras sobre educación en conservación del área del proyecto y otras áreas que ofrece la región Guna.

¹⁰ Autoridad Nacional de Ambiente

Se establece una parcela demostrativa agroforestal como una alternativa a la deforestación, utilizando la metodología de “aprenda-haciendo”. Se establece un vivero forestal y frutal en el área para la producción de plantones.

c) Retos

En el territorio Guna Yala se está gestando una crisis ecológica.

No obstante, uno de los retos planteados en el proyecto es el cambio de actitud frente al manejo de la tierra; son muchas las barreras culturales, sociales y económicas frente al cambio.

Otro de los retos planteados, luego de conversaciones largas con los productores es, no solo aprovechar el bosque natural, también hay que aprovechar los bosques secundarios que desempeñan un papel importante de protección.

Al final, tenemos como tarea hacer que las mujeres participen en el proyecto, porque son ellas las que llevan el mayor peso en sus hogares. Y son ellas las que llevan la mayor responsabilidad de educación de los jóvenes y en consecuencia no se puede subestimar su papel en el cambio de actitud de la comunidad.

Otras de las experiencias que podemos mencionar en desarrollo forestal en la provincia del Darién, desde el 2004 ha venido impulsando por la parte del Congreso General Emberá, el Modelo de Manejo Forestal Responsable en Río Tupiza, Darién. El señor Franklin Mezúa, es Administrador de la Empresa Forestal Comunitaria del Tupiza, quien en mes de marzo marca un hito en la historia del manejo sostenible de los bosques del Darién, ya que inicia el primer aprovechamiento de bosques bien manejados, específicamente en Río Tupiza, al amparo del proyecto "Manejo y Comercio Forestal Responsable en la Comarca Emberá-Wounaan" que WWF, la organización mundial de conservación, promueve con apoyo de autoridades panameñas, organizaciones locales, industriales de la madera y comunidades de la cuenca.

Hay otras comunidades cercanas en la Cuenca del Río Tupiza: Nuevo Belén, Punta Grande, La Pulida, La Esperanza y Barranquillita; al igual que se contribuye con la conservación a largo plazo.

10. Demandas y Aspiraciones de las comunidades Forestales

Demandas

Desde el contexto de la gestión ambiental y de los recursos naturales que recae sobre la institución, la principal demanda de la población se concentra en la protección de los bosques contra la deforestación. Incuestionablemente, este problema está afectando notablemente los servicios que brindan los ecosistemas forestales.

En lo concerniente al aprovechamiento de los bosques naturales de producción, es muy notoria la demanda y necesidad de que sean delimitados y ordenados, a fin de lograr su manejo a largo plazo y que generen beneficios económicos a la población. Sumado a ello, el servicio de control y supervisión a todas las operaciones forestales (concesiones, permisos comunitarios, permisos en fincas privadas y permisos de subsistencia), debe mejorarse con el objeto de asegurar una actividad forestal más sostenible y ajustada a los principios de eficiencia y racionalidad.

Una política forestal nacional no ha de ser impuesta unilateralmente por el gobierno. Teóricamente, consiste en un acuerdo pactado entre organismos que representan diferentes intereses forestales y que ha sido adoptado oficialmente por el gobierno.

Es crucial, por tanto, saber quiénes participaran en la elaboración de la política ya que su selección influirá en los intereses que se tomarán en consideración.

Aspiraciones

Lograr un diálogo constructivo y proactivo con recomendaciones concretas o líneas de seguimiento específico para la preparación de modificaciones a la ley forestal acorde con la realidad socio-económica de Panamá, considerando todos los sectores que intervienen en el sector forestal.

Hay que crear capacidad en informática, en el cálculo y manejo de información estadística, particularmente en los aspectos de extensión, estructura, composición,

cambio y tendencias de uso, condición y valor actual de los bosques, aprovechamiento, industrialización, transporte y comercio.

Otro aspecto importante que tiene incidencia en el seguimiento y evaluación de la ordenación Forestal sostenible y en el proceso de toma de decisiones, se refiera a la escasez de información confiable y disponible.

11. Propuestas para la inclusión de comunidades forestales en la discusión sobre políticas de bosques

Los actores principales, los campesinos, indígenas que practican actividad forestal, deberían participar activamente en la elaboración de las políticas forestales, planes y normas que les permitan disponer de los instrumentos económicos y de gestión necesarios para contribuir a la conservación para el desarrollo sostenible de Panamá.

Se debe organizar en el sector forestal, con la activa participación de representantes del Estado, la empresa privada y la sociedad civil en general y se incrementa considerablemente la superficie de plantaciones forestales.

La ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento en la implementación de las leyes ambientales y forestales, la estabilidad de largo plazo de los funcionarios técnicos y ejecutivos de la ANAM puede generar casos puntuales de corrupción.

Existe la necesidad de un nuevo reglamento y de la actualización de la Ley Forestal, para convertirla en un instrumento de desarrollo y bienestar para todos los panameños y específicamente para modificar la duración de permisos de aprovechamiento.

La Ley General de Ambiente establece que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tiene la responsabilidad de ejecutar las políticas y estrategias forestales del país.

12. Conclusiones y Recomendaciones

Al final este trabajo llegamos en conclusión que la participación de las comunidades forestales en Panamá es escasa a nivel nacional.

Hay pocas agrupaciones u organizaciones dedicadas al manejo forestal dedicado a la comercialización de maderas por el interior del país, la mayoría se dedican a la producción agro-forestal.

Es decir, los productores agroforestales se dedican a los cultivos combinados de árboles (maderables)+cultivos anuales y perennes (cacao, café, frutales), allí su principal rubro o meta es la producción de cultivos alimentarias.

En los procesos de elaboración y de implementación de los planes nacionales sobre bosques y en la elaboración de Plan Nacional de Biodiversidad, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas no han sido activas y efectivas.

Es necesario incorporar en la legislación ambiental el establecimiento de órganos de consulta obligatorios para la autoridad con la representación de los actores involucrados: comunidades locales, organizaciones campesinas e indígenas, ONG, comunidad científica, sector empresarial, autoridades gubernamentales en sus diferentes niveles y otras autoridades tradicionales relacionadas con el sector Forestal. Las facultades de estos órganos de consulta serán analizar y opinar sobre las políticas públicas, instrumentos de planeación, evaluar y dar seguimiento y contribuir a la resolución de conflictos, a nivel nacional y para cada área forestal.

Los Congreso Generales indígenas deben jugar su papel para participar en la elaboración, ejecución y en toma de decisiones de los programas y en proyectos que se desarrolla en las comunidades indígenas, de igual manera debe efectuar eventos de capacitación a docentes de las escuelas localizadas en comunidades rurales, para prepararlos en la enseñanza de las actividades que amenazan la integridad de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Organizar actividades de educación y capacitación para trabajadores y productores, apoyándose en las redes de gestión social de las comunidades, con énfasis en actividades productivas y de servicios que puedan ser encaradas como negocios ambientales; desde viveros forestales, recolección de semillas forestales, hasta turismo ecológico y apoyo a actividades de bioprospección.

La experiencia ancestral de muchas comunidades indígenas tiene un gran valor, la importancia en la administración sostenible del bosque también es fundamental en lugares cuya población indígena es proporcionalmente menor.

En los países con muy poca población indígena, como Costa Rica, evidencian esta notable función de los grupos indígenas como “guardianes del bosque”. En este país, el territorio que resulta protegido por pertenecer a comunidades indígenas agrega un 22 por ciento a las áreas silvestres protegidas, donde se encuentra más del 41 por ciento de la extensión total bajo cobertura boscosa.¹¹

¹¹ Cabarle y otros, 1997; Fernández-González, 1999; UNOFOC y otros, 2000; FAO, 2001a; Gibson y otros, 2000, 2002; Obando Acuña, 2002.

13. Bibliografía

1. ANAM. 2008. *Estrategia de gestión para el desarrollo sostenible*. Panamá, 120 pp.
2. Alianza internacional de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales. *Volumen II. Los Estudios de Caso Nacionales sobre conocimientos Tradicionales relacionados con Bosques y la implementación de compromisos internacionales relacionados*. Trabajo Elaborado por Marcial Arias García. 2005.
3. Raúl Gutiérrez Rivera e Irving Díaz H. *Memoria del taller sobre el programa de evaluación de los recursos forestales*. FAO. 2000.
4. Sergio Castillo. *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina al año 2020*. Informe Nacional Panamá.
5. FAO. 2000. *Estado de la información forestal en Panamá*.
6. Geodisio Castillo. *Plan general de manejo forestal: PEMASKY/AEK-2000a. Narganá/Akuanusadup*. Narganá, Comarca Kuna Yala, Panamá.
7. PEMASKY/AEK-2000b. *Plan de capacitación y extensión forestal comunitaria*. Panamá.
8. *Estrategia Nacional de Ambiente*. Anam. 2010.
9. MEMORIA DEL TALLER ANAM-USAID/CBC-UE/WWF. Seminario-Taller “Análisis de la situación del Sector Forestal y reformas a la legislación forestal”. 2008.

ANEXOS

ANEXO 1 Distribución de Población Indígena en Panamá

	Pueblo Indígena	Habitantes
1.	Pueblo Ngäbe	260,058
2.	Pueblo Guna	80,526
3.	Pueblo Emberá	31,284
4.	Pueblo Waunaan	7,279
5.	Pueblo Buglé	24,912
6.	Pueblo Naso Tjerdi	4,046
7.	Pueblo Bri Bri	1,068
	*Bokota, Sabaneros y Murire son miembros o forman parte del Pueblo Buglé	1959
	Total de la Población Indígena de Panamá	417,559
		12.3%
	No declararon su identidad	12,738

Fuente: Contraloría General de la Nación. Del Censo Nacionales de Población y Vivienda de 2010

Anexo 2. Patrones de Tenencia de Tierra

Para entender los Patrones de Tenencia en Panamá, antes hay que referirse al significado de los distintos regímenes de tenencia de la tierra que se pueden encontrar en el país, y en este caso específico en el área de la cuenca.

De acuerdo con las clasificaciones oficiales usadas en tenencia de la tierra, se reconocen 5 categorías específicas que son:

Con título de propiedad: se refiere a la tierra sobre la cual se realizó el proceso de catastramiento, pago de la tierra y registro del título en el Registro Público. Se incluye, tanto el terreno ocupado por el productor y los demás miembros del hogar así como los terrenos dados en arrendamiento o cedido en usufructo o simplemente ocupado por otra persona ajena al hogar del productor y sobre la cual el productor posee el derecho legal.

Derecho posesorio: figura legal otorgada por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, bajo la cual el Estado confiere el derecho de uso de determinada parcela a una persona, lo que le faculta realizar el trámite de compra ante el Estado. Los derechos posesorios se conceden sobre tierras estatales, previa solicitud del interesado.

El derecho posesorio no es un título de propiedad, pero si es una figura que otorga el derecho legal de uso, así como figura negociable legalmente.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria por Ley1/ está autorizada para el otorgamiento del derecho posesorio y lleva un registro de los derechos que han sido otorgados.

Sin título de propiedad (derecho de uso): se refiere a las tierras nacionales sobre las cuales no se tiene título de propiedad ni derecho posesorio ni se paga arrendamiento, pero que el productor ha estado usufructuando por un período, y que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 12 del Código Agrario, el Estado deberá facilitarle el derecho de usar la tierra. En este caso no media una figura legal de ningún tipo, pero se reconoce la actividad económica que se realiza. El “usuario” no puede vender ni traspasar dichos terrenos legalmente.

Ocupada bajo arrendamiento: se refiere a la tierra ocupada de propiedad privada, por cuyo uso u ocupación se pagó, ya sea en dinero, en cosecha o en servicio. Esta figura es importante porque determinará si las tierras bajo esta categoría tienen un dueño privado o son propiedad del Estado.

Ocupada bajo régimen mixto: se refiere a la explotación cuyos terrenos están en más de una categoría de tenencia, donde se podrá identificar un dueño sea privado o el Estado.

Anexo 3. Algunas Empresas Forestales en Panamá

- **Empresas forestales comunitarias de la comarca Emberá-Wounaan:**

- Empresa Forestal Comunitaria Tupiza S.A.
- Empresa Forestal Comunitaria Bálsamo de Marragantí S.A.
- Empresa Forestal Comunitaria Bajo Chiquito S.A.
- Empresa Forestal Comunitaria Salta Yabara S.A
- Empresa Forestal Protuqueza
- Ne Drua (clúster o grupo forestal)
- Asociación de Productores Agroforestales de Quintín y Setegantí (APAQUISET)

- **Agrupaciones Ngäbe-Bugle agro-forestal:**

- Asociación de Caficultores Orgánicos Ngäbe (ASCON)

- **Agrupaciones campesinas agro-forestales:**

- Grupo Agroforestal la India Dormida
- Asociación Nacional de Reforestadores y Afines de Panamá (ANARAP)
- Agroforestal de Sofre
- Grupo Agroforestal Santa Rosa (El Macano)
- Organización Agroforestal Mata Palo
- Amistad, Conservación y Desarrollo (AMISCONDE)
- Cooperativa de Cacao Bocatoreña (COCABO)